

PERENCANAAN STRATEGIK PEMBANGUNAN DAERAH ¹

oleh: Wilopo ²

Sebelum membahas perencanaan strategik paper ini akan didahului dengan mengevaluasi manajemen strategik di sektor publik. Hal ini perlu dilakukan sebagai titik tolak didalam mamahami substansi perencanaan strategik kedepan, karena perencanaan strategik bagaimanapun berposisi sebagai tindak lanjut dari manajemen strategik.

Strategic managment merupakan pendekatan yang sistematis dalam mengartikulasikan dan mengejar tujuan atau arah ketika banyak *stakeholder* yang dilibatkan. Manajemen strategis menekankan partisipasi dari semua *stakeholder* dalam menetapkan tujuan, prioritas, dalam mendefinisikan sasaran yang terukur dan *benchmarks*, mematangkan strategi dan memobilisasi sumberdaya yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan, menyelesaikan aktivitas, dan memonitoring kinerja dan revisi dan menyesuaikan atas tujuan, sasaran dan aktifitas strategis.

Pendahuluan

Sejak tahun 1980, demokrasi di banyak negara barat telah berjalan dengan menempatkan reformasi manajemen sebagai satu hal yang penting. Reformasi tersebut berkaitan dengan isu-isu Manajemen yang diarahkan atau minimal mulai mempertimbangkan *economic saving*, peningkatan kualitas pelayanan, dan operasional pemerintahan yang efisien dan kebijakan yang lebih efektif (Polliitt & Bouckaert, 1999). Hal ini didorong oleh efek kombinasi dari "tujuan negara sebagai institusi pencipta kesejahteraan, pengurangan kesenjangan ekonomi, krisis

¹ Paper disampaikan pada Kursus Singkat *Capacity Building* Untuk DPRD, " Sistem Perencanaan, Penganggaran dan Pengendalian", 16-17 Maret 2006, Hotel Kartika Graha, RCCP FIA UNIBRAW, Malang.

² Tenaga Edukatif FIA UNIBRAW, Direktur *Research Centre for Conflict and Policy* Fakultas Ilmu Admnistrasi Universitas Brawijaya (RCCP FIA UNIBRAW), Tenaga Ahli Direktorat POD Bappenas (2002-2004), Tenaga Ahli Direktorat Perekonomian Daerah Bappenas (2006-), dan Tenaga Ahli Biro Perencanaan Kementerian Negara Percepatan Daerah Tertinggal (2006-).

ekonomi structural, dan internasionalisasi persoalan publik” (König, 1996). Kondisi ini merangsang untuk munculnya tehnik-tehnik manajemen baru seperti Manajemen Strategi dan Manajemen Kualitas Total (*total*



Gambar : Keterkaitan Konsep Dalam Membangun Strategi Sektor Publik

biaya, *benchmarking*, dan uji pasar (MAB, 1997; Hood, 1995). Bahwa model strategi untuk sektor publik secara keseluruhan mulai memasukkan konsep-konsep manajemen kontemporer bisnis seperti *Activity Based Costing/ Management (ABC/M)*, *Value Chain Management (VCM)*, *Resource Planning* (Perencanaan Atas Sumber Daya), dan di *Active Enterprise Management (AEM)*.

Pengenalan tehnik-tehnik Manajemen baru, yang banyak berasal dan bersumber dari sektor bisnis, kepada sektor publik menghadapi 2 (dua) tantangan besar yaitu:

Pertama, sulit terpenuhinya aspek konsistensi kebijakan jangka panjang yang dibutuhkan untuk mengakomodasi perubahan organisasi atas perencanaan dan implementasi, dimana perubahan tersebut sering dipicu oleh munculnya tehnik-tehnik baru Manajemen. Perhatian secara umum terhadap proses politik di negara Barat maupun di negara sedang membangun seperti Indonesia, dimana para politikus lebih memperhatikan atau terfokus pada persoalan-persoalan jangka pendek, hal tersebut

bertentangan dengan kebutuhan akan konsistensi (Alford, 2000; Steward 1996; Polliitt & Bouckaert, 1999), yang seharusnya berfokus pada persoalan strategis jangka panjang.

Kedua, model-model akuntabilitas yang relatif sederhana, yang ditemukan di era modern pada organisasi sektor bisnis, dimana Direktur Eksekutif bertanggungjawab kepada Badan Komisaris terhadap dua hal yaitu Formulasi Strategi (termasuk altar tujuan dan prioritas strategi organisasi) dan Implementasi Strategi tersebut (diantara bagaimana mencapai tujuan tersebut). Pada organisasi publik, model akuntabilitasnya lebih kompleks – hal ini dapat dicirikan oleh Pimpinan Politik (*political leadership*) yang bertanggungjawab atas Formulasi Strategi (dalam model kebijakan dan prioritas strategi) dan Pimpinan Eksekutif (*executive leadership*) bertanggungjawab atas Implementasi Strategi dari keseluruhan kebijakan tersebut. Pembagian tanggungjawab tersebut secara desain telah melahirkan konflik dan penghindaran tanggungjawab (Pierre, 1995). Kondisi ini telah menempatkan hubungan strategik antara pimpinan politik dan eksekutif pada satu wilayah yang membutuhkan suatu mekanisme yang dapat mengelola hubungan tersebut melalui proses manajemen strategik yang lebih efektif (Poister dan Streib, 1999; Stewart, 1996). "Sistem kepemimpinan" harus diakomodasi dalam Sistem Manajemen Strategi guna mensinergikan kedua kutub kepemimpinan agar lebih mengarah pada wilayah produktifitas dan bukan ke wilayah kontraproduktif. Apabila hal tersebut tidak dapat tercapai, maka ide "*Public Management* " , sebagai sebuah aktifitas yang melibatkan determinasi strategi dan tujuan, menjadi tidak realistik (Stewart, 1996), hal ini berbeda bahkan bertolak belakang dengan "*Public Administration*" yang lebih perhatian pada aspek menjaga dan merawat (*maintenance*) proses dan peraturan (Hughes, 1992).

Tantangan Untuk Manajemen Strategik Pada Organisasi Sektor Publik

Kesadaran untuk berhubungan dengan strategi pada organisasi sektor publik adalah merupakan hal yang baru. Perencanaan sudah merupakan hal umum dilakukan oleh organisasi sektor publik, tetapi perencanaan bukanlah strategi. Berfikir strategi membutuhkan kesadaran dan *mindset* yang berbeda - lebih fokus pada *cause and effect* yang dinamis, persaingan, dan ketidakpastian lingkungan. Strategi merupakan *positioning* organisasi di masa depan – dengan memberikan daya ungkit melalui aset-aset yang dimiliki untuk menciptakan aset yang dapat membawa organisasi pada posisi superior terhadap pesaing melalui penciptaan nilai.

Perencanaan Bukanlah Strategy

Perencanaan dapat menguji dan mendukung strategi tetapi bukanlah merupakan strategi

Manajemen Strategi pada organisasi sektor publik bukanlah merupakan adaptasi sederhana dari teori strategi sektor bisnis. Sementara manajemen strategi pada kedua organisasi signifikan secara paralel, kedua organisasi juga memiliki perbedaan yang penting pula.

Beberapa tahun terakhir, manajemen sektor publik mulai meningkat perhatiannya kepada isu-isu tentang hasil (*result*) dan mulainya memasukkan terminologi konsumen (*constumer*) dalam manajemen publik (Howard Rohm, 2001). Hal ini mendorong para manager organisasi sektor publik memikirkan kembali fungsi, peran dan tanggungjawabnya kepada publik. Sehingga target merupakan unsur yang cukup dominan untuk diperhatikan didalam desain pekerjaan di organisasi publik, yang pada akhirnya diikuti oleh isu-isu penting lainnya seperti pengukuran hasil kerja sebagai perbandingan antara target dan hasil, produktifitas, dan keberlanjutan serta nilai (*value*) setiap program dan aktifitas organisasi di sektor publik.

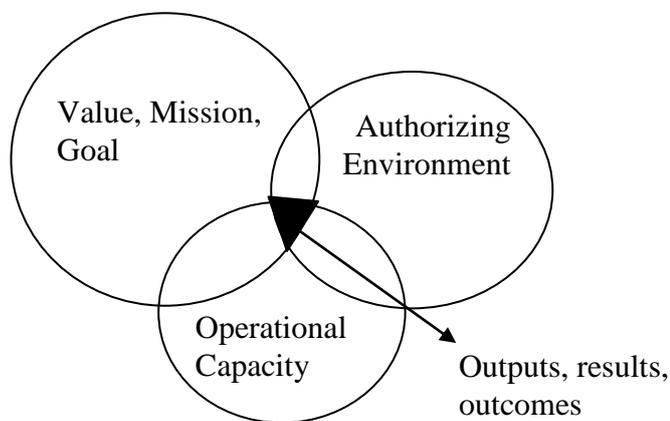
Sudah menjadi pemikiran umum bahwa organisasi sektor publik diposisikan sebagai organisasi yang berada dalam lingkungan yang vakum dari kompetisi (Corex, 1997). Se-validitas apa pun pandangan tersebut di masa lalu, saat ini pandangan tersebut tidak menyakinkan sama sekali. Secara gambaran, semua organisasi akan beroperasi dalam lingkungan kompetisi, baik kompetisi tersebut dalam konteks menentukan pilihan supplier yang berkualitas atautkah dalam konteks pelayanan kepada publik/konsumen dimana jasa organisasi sektor publik tersebut harus dihantarkan. Terlebih bahwa globalisasi yang mengiringi era informasi (bukan lagi era industri) telah membawa perubahan keseluruhan sektor lini kehidupan manusia, dimana asumsi-asumsi pada era industri tidak berlaku lagi (Mulyadi, 2000). Begitu pula organisasi sektor publik tidak akan lengang atau vakum lagi dari aspek persaingan, hal ini memaksa struktur organisasi harus memasukkan unsur kompetisi dan inovasi (Anwar Shah, 1997; Corex, 1997; Wilopo 2002).

Kedua organisasi sektor bisnis dan publik ditujukan untuk memproduksi nilai (*value*) untuk para *stakeholder* pada masing-masing lingkungan melalui pemanfaatan sumber daya dan kapabilitas. Tetapi “tetapi cara alami mereka berbeda terhadap arti nilai itu sendiri, dan nilai sumberdaya, kapabilitas dan lingkungan, dimana hal tersebut akan memberikan implikasi dalam pembuatan dan implementasi strategi” (Alford 2000). Berikut akan dijabarkan beberapa implikasi hal tersebut.

Pencipta Nilai

Pada sektor publik, Nilai (*value*) diasosiasikan dengan proses penciptaan produk dan jasa (*output*) yang diikuti dampak (*outcome*) pada sosial ekonomi masyarakat pada umumnya (Pollitt dan Bouckaert, 1999). *Value* dapat pula diartikan sebagai nilai sosial dan norma, yang pada umumnya tertuang didalam konstitusi atau statement/pernyataan

kebijakan anggaran tahunan, yang akan memberikan manfaat panduan didalam menjalankan amanat dimana *value* itu sendiri *inherent* didalamnya. Norma sosial tidak tertulis yang banyak dipahami dan diketahui oleh umum seharusnya dipakai sebagai pertimbangan. Di negara industri, *mission* dan *value* organisasi sektor publik dinyatakan dalam kerangka kerja kebijakan jangka menengah. Sebagai contoh, negara New Zeland sudah menjadi persyaratan resmi bahwa pernyataan kebijakan "*policy statement*" ditulis pada tabel Parlemen setiap 31 Maret. *Value* pada organisasi sektor publik di negara sedang berkembang jarang sekali dinyatakan secara umum. Hal ini dikarenakan orientasi pemerintahan masih pada sistem "komando dan kontrol" ketimbang berorientasi sebagai pelayanan publik (Anwar Shah, 1997). *Value* merupakan titik landasan untuk pergerakan organisasi sektor publik di masyarakat, dengan pernyataan *value* maka secara langsung akan memposisikan institusi dalam persepsi publik. Disamping bahwa *value*



merupakan kristalisasi atas suara publik "*public voice*" yang diharapkan atas kinerja organisasi sektor publik. Nilai bukanlah hasil sebuah momentum atau hasil

dari ketentuan pemerintah. Tetapi nilai tergantung wacana perpaduan antara nilai yang berkembang di publik dan kemampuan organisasi mendaya-gunakan nilai yang ada dimasyarakat.

Nilai merupakan prinsip atau keyakinan organisasi dalam mencapai tujuan organisasi. Oleh karenanya perumusan nilai organisasi memiliki makna strategis yang akan berpengaruh terhadap perumusan tujuan dan

sasaran organisasi jangka panjang (Lihat Gambar). Nilai dilahirkan dari komitmen moral yang dilahirkan dari satu kontrak sosial antara publik dan instansi pemerintah. Pada pendekatan ini maka *Value* atau Nilai” merupakan determinasi dari sebuah “kewenangan” “*authorising environment*” seperti institusi yang mendapatkan kewenangan dari organisasi publik untuk menjalankan fungsi dan menjalankan hal-hal penting dalam konteks anggaran. Kewenangan lingkungan berasal dari banyak pihak jaringan stakeholder dimana sering kali terjadi konflik kepentingan (*interest*) antar *stakeholder*, diantaranya pembayar pajak yang menginginkan penurunan tarif pajak sedangkan disisi lain para warga yang disantuni negara (*welfare recipients*) menginginkan peningkatan subsidi, kedua kelompok tersebut mencoba terus mempengaruhi melalui apa yang seharusnya dilakukan oleh UU, agar memiliki nilai bagi kepentingan kelompok, melalui proses yang demokratis. Prioritas para politikus tentunya akan dipengaruhi secara langsung oleh siklus suara pemilihnya (*electoral cycle*), namun demikian prioritas tersebut akan mendapat tantangan dan proses ujian oleh berbagai macam kepentingan kelompok pada proses politik dan hal tersebut memungkinkan akan mengalihkan prioritas tersebut pada area yang menguntungkan semua pihak atau kelompok tersebut (Pollitt dan Bouckaert, 1999). Karenanya para politikus cenderung untuk memaksimalkan pengaruhnya terhadap berbagai kepentingan kelompok secara simultan, melalui isu-isu yang bersifat umum dan atau tidak fokus, serta ambisius (Stewart, 1996). Hal ini merupakan tantangan ajek atau konstan bagi arah strategi dan altar (*setting*) atau penentuan prioritas dari organisasi sektor publik.

Namun demikian, bagi organisasi sektor publik, untuk menghasilkan *output* atau hasil tidak cukup hanya memiliki nilai (*value*) (berkolaborasi dengan misi dan tujuan). Tetapi diperlukan persenyawaan antara wilayah kewenangan (*authorizing environment*), wilayah kapasitas operasional

(*operasional capacity*) dan wilayah nilai (*Value, Mission, Goal*)(Anwar Shah, 1997). Harmonisasi ketiga wilayah merupakan tantangan yang akan menentukan kualitas reformasi organisasi sektor publik. Penguatan wilayah tersebut akan semakin memperkuat hasil yang akan dihantarkan ke publik. Dalam kerangka ini, maka tidak maksimalnya *output/outcomes/result* yang diterima atau dirasakan oleh publik berakar dari tidak cukup tajamnya kolaborasi antara *value, mission, dan goal* dalam satu wilayah, diikuti oleh tidak maksimalnya *operasional capabilities* disebabkan oleh penyakit korupsi atau KKN. Ini merupakan fenomena yang banyak ditemukan dalam organisasi yang memang tidak menempatkan kerangka pikir strategis (*strategic thinking*) dalam manajemen atau dengan kata lain tidak menempatkan kerangka waktu jangka panjang didalam mendesain manajemen dan organisasinya. Terlalu berorientasi pada kepentingan jangka pendek, yang sering dicerminkan dalam "perencanaan tahunan", merupakan satu mekanisme yang semakin menyuburkan penyakit "rabun jauh" bagi organisasi sektor publik.

Hal tersebut memiliki perbedaan dengan organisasi sektor bisnis, dimana organisasi sektor bisnis pada umumnya memiliki eksistensi dalam konteks pemberian *return on investment* (ROI) yang lebih baik dibandingkan dengan resiko yang investasi tersebut. Hal ini dicerminkan dari aktifitas yang dilakukannya, sehingga aktifitas itu sendiri memiliki makna yang sederhana yaitu proses pemberian *return* yang maksimal terhadap investasi yang diukur dari nilai ekonomik nyata (*tangible economic value*). Nilai pada perusahaan tercerminkan dalam ukuran *Shareholder Value Growth*, yaitu mengukur sampai sejauhmana mana pertumbuhan nilai atas modal yang ditanamnya. Konsumen yang diposisikan sebagai pihak yang berkepentingan pada perusahaan (*company stakeholder*) tetap diberikan nilai yang terus-menerus diukur melalui *Market Value Added*. Hal tersebut menunjukkan bahwa setiap

kegiatan organisasi, yang memakan dan menghabiskan sumberdaya, harus memiliki nilai tambah (*value added*) terhadap tujuan perusahaan. Kemampuan untuk *me-maintain value added* ini merupakan jaminan ketahanan hidup organisasi sektor bisnis untuk jangka panjang. Meskipun hal tersebut mencerminkan kesederhanaan dan konsistensi tujuan, organisasi sektor bisnis masih dihadapkan pada tantangan strategis oleh perubahan yang semakin cepat, meminimalkan tekanan kompleksitas pasar, dan meningkatnya adaptabilitas dalam konteks pencapaian *return* yang maksimal (Mintzberg, 1990).

Meskipun terdapat perbedaan dalam konsep nilai, hal ini (nilai) diperlukan oleh organisasi sektor publik didalam mempertimbangkan kompleksitas lingkungan *stakeholder*. Kedua organisasi publik dan bisnis harus mampu mendemostrasikan kemampuannya dalam menciptakan nilai terhadap lingkungan yang memberikan kewenangan (*Authorizing Environment*) atau Badan Komisaris (*Board*). Untuk organisasi sektor publik berupa *Public Value Growth*, dan untuk Badan Komisaris berupa *Shareholder Value Growth*.

Juga, kedua organisasi harus beroperasi dalam lingkungan dinamis yang akan menjadi batas atau membatasi kemampuan organisasi untuk melakukan aktifitasnya secara konsisten pada skala prioritas strategi dan karenanya kedua organisasi tersebut membutuhkan suatu implementasi manajemen strategi yang memiliki pendekatan dengan kadar adaptabilitas tinggi.

Perencanaan Strategis

Dalam *dictionary*, kata strategi berkaitan dengan kegiatan dalam pertempuran dan bagaimana mengelabui lawan. Dalam manajemen nirlaba, strategi berkaitan dengan lingkungan yang dinamis dan seringkali mengancam proses pencapaian misi dalam pelayanan publik.

Perencanaan strategis (*strategic planning*) merupakan sebuah instrumen manajemen. Sebagaimana instrumen manajemen lainnya, perencanaan strategik digunakan satu tujuan saja yaitu untuk membantu organisasi menjalankan tugasnya dengan baik, memfokuskan sumberdaya organisasi, menjamin elemen organisasi bekerja menuju sasaran yang sama, menilai dan menyesuaikan arah organisasi dalam merespon sebuah perubahan lingkungan. Untuk kepentingan jangka pendek, perencanaan strategis merupakan sebuah usaha yang disiplin untuk memproduksi keputusan dan aksi yang fundamental yang akan mempertajam dan memberikan panduan sebuah organisasi terhadap apa yang akan dilakukan dan bagaimana hal tersebut dilakukan dengan berfokus pada masa depan.

Perencanaan Strategis dan Perencanaan Jangka Panjang

Meskipun kedua istilah tersebut sering kali digunakan saling bergantian, perencanaan strategik dan perencanaan jangka panjang berbeda pada penekanan lingkungan yang diasumsikan. Perencanaan jangka panjang pada umumnya dimaknai sebagai pengembangan perencanaan untuk mencapai sebuah tujuan atau serangkaian tujuan untuk beberapa tahun, dengan asumsi bahwa pengetahuan saat ini tentang kondisi masa depan cukup memadai dan layak sehingga mampu memberikan keyakinan tingkat kelayakan atas perencanaan diimplementasikan nanti. Pada tahun 1970an, sebagai contoh, ekonomi Indonesia relatif stabil dan terprediksi, dan ini mengakibatkan perencanaan jangka panjang menjadi memiliki banyak penggemar (*fashionable*) dan berguna.

Disisi yang berbeda, perencanaan strategis berasumsi bahwa sebuah organisasi harus merespon lingkungan yang dinamis dan berubah-ubah (tidak lebih stabil dari pada lingkungan yang diasumsikan pada

perencanaan jangka panjang). Secara meyakinkan, perubahan dan dinamika lingkungan tersebut juga mulai mewarnai sektor organisasi publik. Lingkungan sektor publik mulai sering berubah-ubah melalui cara yang sulit diprediksikan. Perencanaan strategis kemudian lebih menekankan pentingnya pengambilan keputusan yang akan memberikan keyakinan akan kemampuan organisasi dalam merespon perubahan lingkungan dengan sukses.

Perencanaan strategis akan hanya akan memberikan manfaat jika didukung oleh berfikir strategik (*strategic thinking*) dan dipandu oleh manajemen strategik (*strategic management*) – dasar sebuah organisasi yang efektif. Berfikir strategik mampu memberikan makna atas pertanyaan “apakah kita telah melakukan sesuatu yang benar?”. Lebih tepatnya, berfikir strategik bermakna sebagai sebuah penilaian atas 3 (tiga) kunci hal yang dibutuhkan dalam berfikir strategik yaitu: (1) sebuah tujuan yang terdefinisi, (2) sebuah pemahaman terhadap lingkungan terutama pada kekuatan yang akan memberikan akibat pada pencapaian tujuan, (3) kreatifitas didalam pengembangan respon yang efektif terhadap kekuatan tersebut.

Manajemen Strategis merupakan kelanjutan dan berposisi sebagai implementasi dari berfikir strategis dalam sebuah organisasi. Dr. Jagdish Sheth memberikan kerangka didalam memahami *strategic management*: pencarian jawaban yang berkelanjutan terhadap pertanyaan “apakah kita telah melakukan sesuatu yang benar?”. Hal ini merupakan judul besar dari sebuah keperdulian atas “gambaran besar” (*big picture*) dan keinginan untuk beradaptasi dengan perubahan situasi dan beradaptasi dengan 3 elemen berikut:

- Formulasi misi masa depan organisasi dalam perubahan faktor luar seperti regulasi, kompetisi, teknologi, dan konsumen.
- Perkembangan strategi kompetisi untuk mencapai misi.

- Penciptaan sebuah struktur organisasi yang mampu mengarahkan sumberdaya kepada keberhasilan dalam strategi kompetisi organisasi.

Manajemen Strategis merupakan proses adaptasi dan menjaga agar sebuah organisasi selalu relevan.

Perencanaan strategik yang baik adalah:

- Mampu memandu aksi/kegiatan
- Membangun visi bersama sebagai nilai dasar
- Sudah termasuk proses partisipatoris seluruh stakeholder
- Memiliki fokus eksternal dan sensitifitas terhadap lingkungan organisasi
- Berbasis pada data kuantitatif
- Membutuhkan sebuah keterbukaan dalam mempertanyakan atas sebuah kemampuan
- Sebagai sebuah kunci efektifitas manajemen

Rencana Strategis

Untuk menyusun ABK, pemerintah daerah terlebih dahulu harus mempunyai Renstra. Renstra merupakan kegiatan dalam mencari tahu dimana organisasi berada saat ini, arahan kemana organisasi harus menuju, dan bagaimana cara (strategis) untuk mencapai tujuan itu. Oleh karenanya, renstra merupakan analisis dan pengambilan keputusan strategis tentang masa depan organisasi untuk menempatkan dirinya (*positioning*) pada masa yang akan datang.

Renstra memberikan petunjuk tentang mengerjakan sesuatu program/kegiatan yang benar (*doing the right things*). Oleh karena itu, bahasa yang digunakan dalam perumusan renstra haruslah jelas dan nyata serta tidak berdwimakna sehingga dapat dijadikan sebagai petunjuk/arrah perencanaan dan pelaksanaan kegiatan operasional.

Pada prinsipnya, terdapat beberapa langkah yang lazim dalam melakukan perencanaan strategis yaitu, merumuskan visi dan misi organisasi, melakukan analisis lingkungan internal dan eksternal (*environment scanning*) dengan melihat lingkungan strategis organisasi, merumuskan tujuan dan sasaran (*goal setting*), dan merumuskan strategi untuk mencapai tujuan dan sasaran tersebut. Satu hal lagi yang juga dalam praktek di berbagai negara dijumpai adalah perumusan indikator-indikator penting dalam mencapai sasaran-sasaran tersebut.

Dalam rangka menyusun renstra, pemda terlebih dahulu harus merumuskan visi yang menyatakan cara pandang jauh ke depan kemana instansi pemerintah harus dibawa agar dapat eksis, antisipatif, dan novatif. Untuk menjabarkan lebih lanjut dari visi yang telah ditetapkan, maka pemerintah daerah membuat misi. Misi adalah sesuatu yang harus dilaksanakan oleh instansi pemerintah sesuai dengan visi yang ditetapkan, agar tujuan organisasi dapat terlaksana dan berhasil dengan baik.

Tujuan strategis memuat secara jelas arah mana yang akan dituju atau diinginkan organisasi, yang merupakan penjabaran lebih lanjut atas misi yang telah ditetapkan. Dengan ditetapkannya tujuan strategis, maka dapat diketahui secara jelas apa yang harus dilaksanakan oleh organisasi dalam memenuhi visi dan misinya untuk periode satu sampai dengan lima tahun kedepan.

Sasaran strategis merupakan penjabaran lebih lanjut dari misi dan tujuan, yang merupakan bagian integral dalam proses pencapaian kinerja yang diinginkan. Fokus utama penentuan sasaran ini adalah tindakan dan alokasi sumber daya organisasi dalam kaitannya dengan pencapaian kinerja yang diinginkan. Pada masing-masing sasaran tersebut ditetapkan program kerjanya yang mendukung pencapaian sasaran tersebut.

Program merupakan kumpulan kegiatan-kegiatan yang sistematis dan terpadu guna mencapai sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan.

Kegiatan-kegiatan tersebut merupakan sesuatu yang harus dilaksanakan untuk merealisasikan program yang telah ditetapkan dan merupakan cerminan dari strategi konkrit untuk diimplementasikan dengan sebaikbaiknya dalam rangka mencapai tujuan dan sasaran.

Perencanaan Program menjelaskan hubungan garis organisasi secara kolektif yang menunjukkan apa yang hendak dicapai dan bagaimana setiap rupiah dialokasikan untuk memenuhi program dan sasaran. Program-program dasar yang merupakan prioritas dan memenuhi tingkat pelayanan yang diharapkan sudah harus diidentifikasi dan disepakati untuk dilaksanakan, dan bila perlu kemudian dibagi dalam sub program. Program dan sub program tersebut memperlihatkan tingkat kerincian yang lebih tinggi mengenai hasil yang diharapkan, klien dan konsumen (harapan masyarakat), sasaran dan biayanya/ anggarannya.

Perencanaan Operasional unit kerja dibuat di satuan kerja perangkat daerah dalam rangka memperlihatkan bagaimana peluang secara spesifik ditunjukkan, bagaimana setiap sasaran program dilaksanakan di setiap unit kerja. Unit kerja juga harus menunjukkan apa inovasi yang direncanakan dalam beberapa tahun mendatang guna memperbaiki kinerja berupa kegiatan dan atau program. Inovasi harus menunjukkan perbaikan yang perlu dilakukan untuk meningkatkan efisiensi pengoperasian tanpa mengorbankan efektifitas program atau dapat juga meningkatkan efektifitas program tanpa menciptakan inefisiensi yang lebih tinggi. Hal-hal yang berkaitan dengan penyusunan program adalah sebagai berikut:

- (1) Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penyusunan Program
Penyusunan program bertujuan untuk mendukung pencapaian tujuan dari masing masing satuan kerja perangkat daerah daerah. Tujuan dari masing masing satuan kerja perangkat daerah ditetapkan guna mendukung pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah

(provinsi/kabupaten/kota). Seperti yang diatur dalam Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah, pada dasarnya kewenangan daerah telah ditetapkan dalam undang-undang tersebut. Pada pasal 10 (1) menyatakan bahwa Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah. Urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah adalah politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Pasal 10 (2) menyatakan bahwa dalam menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana disebutkan pada ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Pasal 13 dan 14 menetapkan urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten.

(2) Mendefinisikan Program

Bagian yang penting sebelum menyusun program adalah mendefinisikan program dan kebutuhan program itu sendiri. Seperti yang kita ketahui, program seperangkat kegiatan yang dituangkan dalam rencana tindak untuk merealisasikan suatu tujuan yang telah diidentifikasi terlebih dahulu. Beberapa pertanyaan kunci untuk mendefinisikan program dapat membantu penyusunan program seperti halnya :

- a. Apa tujuan dari program ?
- b. Apakah program dapat dicapai ?
- c. Mengapa program diperlukan ?
- d. Apa efek dari mandat yang diberikan ?

- e. Apa saja faktor luar yang cenderung dapat mempengaruhi pengambilan keputusan ?
- f. Siapa saja pihak-pihak yang berkepentingan ?
- g. Aktivitas utama apa yang dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan pihak-pihak yang berkepentingan ?

(3) Informasi sebagai Dasar Penyusunan Program

Pertanyaan kunci di atas membutuhkan berbagai informasi dan data yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan sebagai bagian dari justifikasi penyusunan program. Bagaimanapun, tujuan program merupakan penjabaran dari arah dan kebijakan yang telah ditetapkan bersama-sama dengan DPRD yang bersangkutan (pihak legislatif). Data dalam beberapa tahun terakhir dan proyeksi mendatang dapat menggambarkan kecenderungan terhadap perekonomian, perpajakan, dan kependudukan yang secara tajam akan mempengaruhi lingkungan pemerintahan daerah. Berbagai data yang dapat diperoleh seperti : kecenderungan perekonomian (konjungtur ekonomi), tingkat bunga dan inflasi termasuk proyeksinya. Pendapatan Asli Daerah dan dana perimbangan bagi pemerintah daerah, tingkat tenaga kerja dibandingkan populasinya, surplus atau defisit anggaran pemerintah pusat dan sebagainya. Harus diperhatikan pula berbagai perubahan yang akan mempengaruhi relevansinya program seperti halnya perubahan ekonomi, perubahan sosial, opini publik, perubahan teknologi.

(4) Mengidentifikasi Masyarakat dan Harapannya

Telaahan kecenderungan dan dampaknya pada penyusunan program dan rencana operasi perangkat pemerintahan daerah dimulai dengan langkah dengan mengidentifikasikan masyarakat dan harapannya :

- a. Pada lingkup penyusunan program.

- Mengidentifikasi kegiatan pemerintah daerah berorientasi kepada masyarakat.
- Mengidentifikasi aktivitas pada berbagai lapisan masyarakat tersebut.
- Mengidentifikasi setiap jenis masyarakat dalam kaitannya dengan aktivitas yang diberikan.
- Kebutuhan, kondisi, dan perilaku masyarakat yang mempengaruhi pemerintah daerah.
- Pengalaman masyarakat terhadap pemenuhan harapannya, dan pertanyaan selanjutnya yang harus dijawab berdasarkan identifikasi tersebut adalah aktivitas pemerintah daerah apa yang dapat memenuhi harapan masyarakat.
- Kondisi dan perilaku masyarakat yang dapat dicoba untuk dirubah.
- Kondisi dan perilaku tersebut ada pada masyarakat yang mana.

b. Pada lingkup perencanaan operasional

Tujuan identifikasi adalah untuk memberi petunjuk pada perangkat unit pemerintah daerah untuk mengembangkan sendiri cara mengidentifikasi manfaat yang diperlukan masyarakat, dampaknya pada program pemerintah daerah dan penetapan target populasi. Proses pengembangan tujuan dan hasil yang diharapkan dilakukan oleh perencana pada masing masing unit kerja, manajer program dan manajer data dalam memilih indikator yang mewakili hasil dari program tersebut. Pengembangan tujuan dan pengukuran, manfaatnya bagi manajemen adalah agar dapat mengevaluasi dan membantu dalam :

- Mengkonkritkan cara pencapaian hasil.
- Menetapkan dasar dari penilaian efektifitas dari kebijakan dan program.

- Mengkomunikasikan realisasi hasil.

Prosedur dari pengembangan pengukuran manfaat dimulai dengan pelatihan pada tiap bagian/departemen, membentuk tim kerja untuk mengembangkan pengukuran manfaat, mendokumentasikan hasil review-review pengukuran manfaat dan mengembangkan “ sasaran-sasaran administrasi”.

(5) Mengembangkan Strategi, Aktivitas Inovasi, dan Memilih Program Statistik.

Langkah lain yang dianggap perlu dalam perencanaan operasional unit kerja adalah mengembangkan strategis, aktivitas inovasi dan memilih program statistik. Rencana operasinya harus menunjukkan bagaimana sasaran setiap unit kerja dipenuhi. Karenanya, setiap sasaran unit kerja harus memasukkan informasi tentang pendanaan anggaran dan unit organisasi yang langsung bertanggungjawab pada sasaran tersebut. Rencana operasional juga harus mencantumkan setiap rencana inovasi selama lima tahun kedepan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi dengan menggunakan tingkat pendanaan pada saat ini.

Mengembangkan strategis, aktivitas dan inovasi pada proses operasi teknologi dan *skill*, manusia, inovasi, modal, dan sumber daya lain dapat dilakukan juga pada operasional unit kerja bersangkutan. Penjelasan dan uraian mengenai proses teknologi dan sumber daya yang digunakan harus lebih rinci. Unit Kerja dapat mengembangkan secara terpisah dan detail untuk setiap rencana teknik, manusia, dan sumber daya modal.

Inovasi adalah strategis dan aktivitas rencana unit kerja untuk mendapatkan efisiensi dan efektivitas yang lebih dari setiap sasaran. Diasumsikan berbagai inovasi dapat dilakukan jika dana tersedia. Selanjutnya, review dan seleksi program statistik termasuk didalamnya

pengukuran output, pengukuran efisiensi dan pengukuran lain yang dapat menjelaskan aspek penting dari operasi unit kerja.

Rencana Kinerja

Perencanaan kinerja adalah aktivitas analisis dan pengambilan keputusan ke depan untuk menetapkan tingkat kinerja yang diinginkan di masa mendatang. Pada prinsipnya perencanaan kinerja merupakan penetapan tingkat capaian kinerja yang dinyatakan dengan ukuran kinerja atau indikator kinerja dalam rangka mencapai sasaran atau target yang telah ditetapkan.

Perencanaan merupakan komponen kunci untuk lebih mengefektifkan dan mengefisienkan pemerintah daerah. Sedangkan perencanaan kinerja membantu pemerintah untuk mencapai tujuan yang sudah diidentifikasi dalam rencana strategis, termasuk didalamnya pembuatan target kinerja dengan menggunakan ukuran-ukuran kinerja.

Indikator Kinerja

Bagian penting dalam penyusunan ABK adalah menetapkan ukuran atau indikator keberhasilan sasaran dari fungsi-fungsi belanja. Oleh karena aktivitas dan pengeluaran biaya dilaksanakan pada tiap satuan kerja perangkat daerah, maka kinerja yang dimaksud akan menggambarkan tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan, program, dan kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan visi unit kerja tersebut.

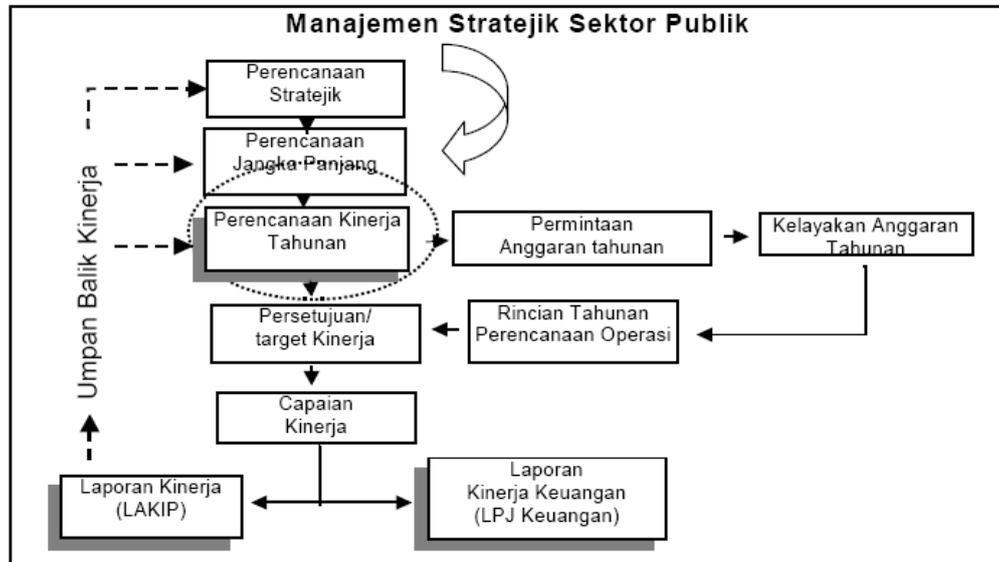
Pencapaian kinerja dapat dituangkan dalam Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP). Informasi dalam laporan tersebut dapat memberikan kontribusi pada:

- *Pengambilan keputusan yang lebih baik* yaitu dengan menyediakan informasi kepada pimpinan dalam melaksanakan fungsi pengendalian,

- *Penilaian kinerja* dengan menghubungkan dua hal yaitu kinerja individu dan kinerja organisasi dalam aspek manajemen personalia sekaligus memotivasi pegawai pemerintahan,
- *Akuntabilitas*, dengan membantu pimpinan dalam memberikan pertanggungjawaban,
- *Pemberian pelayanan*, dengan peningkatan kinerja layanan publik,
- *Partisipasi publik* dapat ditingkatkan dengan adanya laporan yang jelas atas ukuran kinerja. Masyarakat akan terdorong untuk memberikan perhatian lebih besar sekaligus memberikan motivasi atas pelayanan publik agar dapat memberikan jasa layanan yang lebih berkualitas dengan biaya yang rasional,
- *Perbaikan penanganan masalah masyarakat* dengan jalan memberikan pertimbangan kepada masyarakat guna memberikan jasa layanan yang lebih nyata dan spesifik.

Pada dasarnya penyusunan anggaran berbasis kinerja tidak terlepas dari siklus perencanaan, pelaksanaan, pelaporan/pertanggungjawaban atas anggaran itu sendiri. Rencana strategis yang dituangkan dalam target tahunan pada akhirnya selalu dievaluasi dan diperbaiki terus menerus.

Siklus penyusunan rencana yang digambarkan berikut ini menunjukkan bagaimana ABK digunakan sebagai umpan balik (*feed back*) dalam rencana strategis secara keseluruhan. Hal ini dapat dilihat pada gambar di bawah ini.



(1) Jenis-jenis indikator kinerja

Dalam pendekatan proses pencapaian sasaran menurut fungsi belanja tersebut, memerlukan identifikasi indikator-indikator melalui sistem pengumpulan dan pengolahan data/informasi untuk menentukan capaian tingkat kinerja kegiatan/program. Mendefinisikan target kinerja dalam ukuran yang andal pada kondisi normal merupakan salah satu aspek yang sulit dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja.

(2) Penetapan target kinerja

Penetapan target kinerja dimaksudkan untuk mengetahui target (sasaran kuantitatif) dari pelaksanaan kegiatan/program dan kebijaksanaan yang telah ditetapkan pemerintah daerah dan perangkat pemerintah daerah. Untuk itu perlu dibuat ukuran kinerja yang berkaitan dengan rencana strategis yang telah dirumuskan. Beberapa faktor yang harus dipertimbangkan dalam penetapan target kinerja :

- Memilih dasar penetapan sebagai justifikasi penganggaran yang diprioritaskan pada setiap fungsi/bidang pemerintahan.

- Memperhatikan tingkat pelayanan minimum yang ditetapkan oleh pemerintah daerah terhadap suatu kegiatan tertentu.
- Kelanjutan setiap program, tingkat inflasi, dan tingkat efisiensi menjadi bagian yang penting dalam menentukan target kinerja.
- Ketersediaan sumber daya dalam kegiatan tersebut: dana, SDM, sarana, prasarana pengembangan teknologi, dan lain sebagainya.
- Kendala yang mungkin dihadapi dimasa depan.

Penentuan indikator kinerja harus memenuhi kriteria-kriteria sebagai berikut :

- a. Spesifik. Berarti unik, menggambarkan obyek/subyek tertentu, tidak berdwimakna atau diinterpretasikan lain.
 - b. Dapat Diukur. Secara obyektif dapat diukur baik yang bersifat kuantitatif maupun kualitatif.
 - c. Relevan. Indikator kinerja sebagai alat ukur harus terkait dengan apa yang diukur dan menggambarkan keadaan subyek yang diukur, bermanfaat bagi pengambilan keputusan.
 - d. Tidak Bias. Tidak memberikan kesan atau arti yang menyesatkan.
- Sedangkan penetapan target kinerja (sasaran kuantitatif) harus memenuhi kriteria sebagai berikut:
- a. Spesifik. Berarti unik, menggambarkan obyek/subyek tertentu, tidak berdwimakna atau diinterpretasikan lain.
 - b. Dapat diukur. Secara obyektif dapat diukur baik yang bersifat kuantitatif maupun kualitatif.
 - c. Dapat Dicapai (*attainable*). Sesuai dengan usaha-usaha yang dilakukan pada kondisi yang diharapkan akan dihadapi.
 - d. Realistis
 - e. Kerangka waktu pencapaiannya (*time frame*) jelas
 - f. Menggambarkan hasil atau kondisi perubahan yang diinginkan.

Rencana Pembangunan di Daerah

Perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumberdaya tersedia. Pembangunan nasional adalah upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara.

Perencanaan pembangunan terdiri atas perencanaan pembangunan yang disusun secara terpadu oleh kementerian/lembaga dan perencanaan pembangunan oleh pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya. Perencanaan pembangunan oleh pemerintah daerah terdiri dari :

- 1) rencana pembangunan jangka panjang;
- 2) rencana pembangunan jangka menengah;
- 3) rencana pembangunan tahunan.

Rencana pembangunan jangka panjang

Rencana pembangunan jangka panjang yang disusun oleh pemerintah daerah, disebut rencana pembangunan jangka panjang daerah, yang disingkat menjadi RPJP Daerah, RPJP Daerah adalah dokumen perencanaan pembangunan daerah untuk periode 20 tahun yang memuat visi, misi, dan arah pembangunan daerah yang mengacu pada rencana pembangunan jangka panjang nasional. Penyusunan RPJP Daerah dilakukan melalui urutan kegiatan :

- penyiapan rancangan awal rencana pembangunan
- musyawarah perencanaan pembangunan
- penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan

Bappeda menyiapkan rancangan awal RPJP daerah. Rancangan awal RPJP yang disusun Bappeda tersebut akan digunakan sebagai bahan pembahasan dalam musyawarah perencanaan pembangunan. Musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang), diselenggarakan

Bappeda yang diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara negara dengan mengikut sertakan masyarakat (antara lain LSM, asosiasi profesi, pemuka agama, pemuka adat, perguruan tinggi serta kalangan dunia usaha), dalam rangka menyerap aspirasi masyarakat. Berdasarkan hasil musyawarah tersebut Bappeda menyusun rancangan akhir RPJP Daerah. RPJP Daerah ditetapkan dengan Perda.

Rencana Pembangunan Jangka Menengah

Rencana pembangunan jangka menengah yang disusun oleh pemerintah daerah, disebut rencana pembangunan jangka menengah daerah yang disingkat menjadi RPJM daerah. Dalam pasal 5 (2) Undang-Undang 25 tahun 2004 menyatakan bahwa : RPJM daerah merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program kepala daerah yang penyusunannya perpedoman pada RPJP daerah, dan memperhatikan RPJM Nasional, memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategis pembangunan daerah, kebijakan umum, dan program satuan kerja perangkat daerah, lintas satuan kerja perangkat daerah, dan program kewilayahan disertai dengan rencana-rencana kerja dalam rangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. Penjelasan pasal 5 (2), disebutkan bahwa rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJM daerah) dalam ayat ini merupakan rencana strategis daerah (Renstrada). Penyusunan RPJM daerah dilakukan melalui urutan kegiatan :

- penyiapan rancangan awal rencana pembangunan.
- penyiapan rancangan rencana kerja.
- musyawarah perencanaan pembangunan.
- penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan.

Rancangan awal RPJM daerah disusun oleh Kepala Bappeda yang merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program kepala daerah ke

dalam strategis pembangunan daerah, kebijakan umum, program prioritas kepala daerah, dan arah kebijakan keuangan daerah.

Dengan berpedoman pada rancangan awal RPJM daerah yang disiapkan oleh Kepala Bappeda, Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah, menyiapkan rancangan rencana strategis satuan kerja perangkat daerah (Renstra – SKPD), sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya yang memuat visi, misi, tujuan, strategis, kebijakan, program dan kegiatan pembangunan. Rancangan Renstra-SKPD digunakan oleh Kepala Bappeda untuk menyusun rancangan RPJM daerah yang akan digunakan sebagai bahan penyelenggaraan musyawarah perencanaan pembangunan (Musrenbang) jangka menengah.

Musrenbang jangka menengah daerah dalam rangka menyusun RPJM daerah dilaksanakan paling lambat dua bulan setelah kepala daerah dilantik dan diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara negara dan mengikutsertakan masyarakat. Bappeda menyusun rancangan akhir RPJM daerah berdasarkan hasil musrenbang jangka menengah daerah. RPJM daerah ditetapkan dengan peraturan kepala daerah paling lambat tiga bulan setelah kepala daerah dilantik. Setelah ditetapkannya RPJM daerah, satuan kerja perangkat daerah segera menyesuaikan Renstranya dengan RPJM daerah yang telah disahkan dan ditetapkan dengan peraturan pimpinan satuan kerja perangkat daerah.

Rencana Pembangunan Tahunan

Rencana pembanguna tahunan daerah, yang selanjutnya disebut rencana kerja pemerintah daerah (RKPD), adalah dokumen perencanaan untuk periode satu tahun. RKPD merupakan penjabaran dari RPJM daerah dan mengacu pada RKP, memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja, dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah daerah maupun yang

ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat. Penyusunan RKPD melalui urutan kegiatan sebagai berikut:

- penyiapan rancangan awal RKPD
- penyiapan rancangan rencana kerja.
- musyawarah perencanaan pembangunan.
- penyusunan rancangan akhir RKPD

Kepala Bappeda menyiapkan rancangan awal RKPD sebagai penjabaran dari RPJM daerah. Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah menyiapkan Renja-SKPD sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan mengacu pada rancangan awal RKPD yang disusun oleh Kepala Bappeda. Selanjutnya Kepala Bappeda mengkoordinasikan penyusunan rancangan RKPD dengan menggunakan Renja-SKPD tersebut.

Rancangan RKPD menjadi bahan dalam musrenbang yang diselenggarakan oleh Kepala Bappeda. Musrenbang diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara pemerintahan. Kepala Bappeda menyusun rancangan akhir RKPD berdasarkan hasil Musrenbang. RKPD ditetapkan dengan peraturan kepala daerah dan menjadi pedoman penyusunan RAPBD.

Keterkaitan antara Renstra/Renja, ABK, dan SPM

Pelaksanaan desentralisasi pemerintahan membuka jalan bagi pemerintah daerah untuk menjalankan roda pemerintahannya dengan prinsip otonomi seluas-luasnya sebagaimana yang tercantum dalam Undang-Undang 32 tahun 2004 pasal 10 (2), "pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluasluasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan". Urusan-urusan wajib yang menjadi tanggung jawab dan harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah juga telah ditetapkan dalam Undang-Undang tersebut khususnya pasal 13 dan 14.

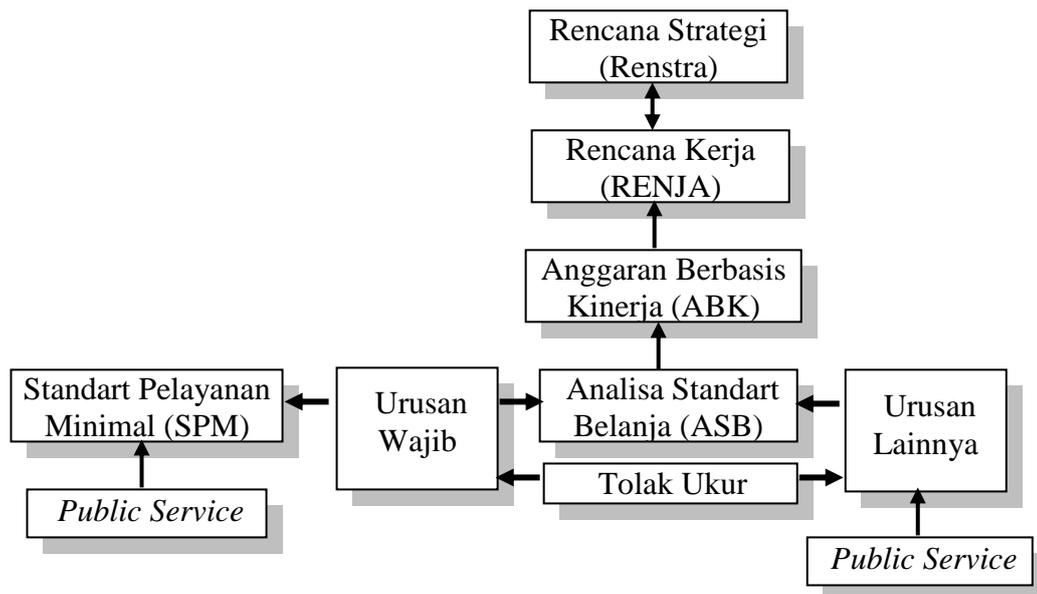
Pelaksanaan urusan wajib oleh pemerintah daerah harus memenuhi kebutuhan dasar masyarakatnya, untuk itulah pemerintah pusat sebagai fasilitator penyelenggaraan otonomi daerah, menetapkan suatu standar pelayanan yang harus dilaksanakan oleh setiap pemerintah daerah, agar pelayanan yang diberikan kepada masyarakat terjamin jumlah dan kualitas minimalnya dan tepat guna, yaitu SPM. Dengan adanya SPM akan terjadi pemerataan pelayanan publik dan terhindar dari kesenjangan pelayanan antar daerah.

Sebagaimana telah diuraikan pada bab sebelumnya, SPM ditetapkan oleh pemerintah dalam hal ini Departemen Dalam Negeri, yang mengatur jenis-jenis pelayanan apa saja yang harus disediakan oleh pemda termasuk target kinerja minimal yang harus dicapai. Penetapan SPM ditujukan untuk merangsang tumbuhnya akuntabilitas pemerintah daerah. SPM ini digunakan sebagai dasar untuk melakukan penetapan program dan perencanaan kerja/kegiatan pelayanan publik yang menjadi urusan wajib pemda, terutama dalam kinerja anggarannya.

Dalam hal yang berkaitan dengan kinerja anggaran, pemda harus menyusun anggaran berdasarkan kinerja yang jelas dan terarah yang biasa disebut dengan ABK. Dalam penyusunan ABK, pemerintah daerah harus menyusunnya berdasarkan SPM yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat. Kinerja yang dimaksud dalam SPM ini adalah target-target yang merupakan tolok ukur yang ditetapkan sebagai indikator keberhasilan suatu kegiatan. Indikator keberhasilan dan target-target (*indicator output, outcome, benefit, impact*) yang ada dalam SPM akan digunakan untuk menetapkan target-target kegiatan dan menghitung ASB serta menghitung rencana anggaran kegiatan.

Program dan rencana kegiatan, termasuk tolok ukur kinerjanya yang merupakan pelaksanaan dari urusan wajib, selanjutnya dituangkan dalam rencana kinerja instansi terkait. Dengan kata lain, program,

kegiatan, indikator keberhasilan, target/tolok ukur kinerja, ASB dan rencana anggaran kegiatan yang tertuang dalam Renstra/Renja dalam rangka melaksanakan urusan wajib, ditetapkan berdasarkan SPM. Skema berikut menggambarkan keterkaitan antara urusan wajib dan SPM dengan penyusunan anggaran berbasis kinerja (ABK):



Untuk menyusun urusan wajib dan urusan lainnya pemerintah daerah harus memperhatikan pelayanan publik (*public services*) sesuai keinginan dan kebutuhan masyarakat. Ada 16 urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan provinsi/kabupaten/kota, (Undang-Undang 32 tahun 2004 pasal 13 (1) dan 14 (1)) yang terdiri dari :

1. Perencanaan dan pengendalian pembangunan.
2. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang.
3. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteramaan masyarakat.
4. Penyediaan sarana dan prasarana umum.
5. Penanganan bidang kesehatan.
6. Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia
7. Penanggulangan masalah sosial.
8. Pelayanan bidang ketenagakerjaan.

9. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah.
10. Pengendalian lingkungan hidup.
11. Pelayanan pertahanan.
12. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil.
13. Pelayanan administrasi umum pemerintahan.
14. Pelayanan administrasi penanaman modal.
15. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya.
16. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib yang berpedoman pada SPM dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh pemerintah (Undang-Undang 32 tahun 2004 pasal 11 (4)). Di dalam SPM tergambar jenis-jenis pelayanan termasuk target-targetnya sebagai tolok ukur kinerja yang harus dicapai oleh pemda. Di samping urusan wajib yang ditetapkan oleh pemerintah yang sifatnya wajib untuk dilaksanakan, bagi pemerintah daerah yang mampu secara teknis maupun pembiayaannya dapat melaksanakan urusan lainnya dengan menentukan tolok ukur kinerjanya. Penyusunan ABK sebagai rencana anggaran kegiatan di atas, harus memperhatikan ASB termasuk standar harga yang berlaku di daerah tersebut. Rencana kegiatan termasuk tolok ukur kinerjanya selanjutnya dituangkan dalam renja. Renja sangat erat kaitannya dengan renstra karena renja merupakan rencana kinerja tahunan untuk mencapai tujuan dan sasaran dalam renstra, namun demikian renstra juga harus memperhatikan dan menyesuaikan kegiatan dan targetnya dengan SPM yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.